

BORRADOR

UNA AGENDA PARA LA GESTION PRESUPUESTARIA

Un Documento Conceptual para Establecer una Red de Gestión Presupuestaria en la
Región de América Latina y el Caribe (ALC)

Allen Schick

Abril de 2005

Preparado para el Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo

Desde 1980, funcionarios de alto rango encargados de preparar los presupuestos de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se han reunido anualmente para discutir temas e intereses comunes. Bajo los auspicios de la OCDE, también han establecido una red para el intercambio de información e ideas, para mantenerse al tanto de los desarrollos recientes en lo que se refiere a la preparación de presupuestos. Este documento propone que los funcionarios de presupuestos de los países de América Latina y el Caribe (ALC) hagan uso del proceso de diálogo del BID para reunirse periódicamente y discutir los medios de mejorar las prácticas de presupuestación en la región. El documento estudia temas contemporáneos que pueden justificar su consideración durante los años formativos de la red ALC que se contempla llevar a cabo.

Una red centrada en ALC debería abordar temas un poco distintos de aquellos que se discuten en las reuniones de la OCDE. Tendrá que considerar a la preparación de presupuestos desde una perspectiva mucho más amplia, no sólo como un medio para asignar recursos financieros a los programas y agencias del gobierno sino también como un instrumento crítico para la promoción del desarrollo económico y social, la estabilización de las condiciones financieras y la reducción de la exposición a varios riesgos y shocks, la mejora del gobierno público y la capacidad administrativa general en el servicio público, la creación de legitimidad política y para hacer que los gobiernos nacionales y sus presupuestos sean más sensibles a la voluntad democrática y para fomentar un giro fundamental en la relación existente entre los países de ALC y las instituciones financieras internacionales (IFI), pasando de condicionalidades al diálogo. Esta es una agenda amplia, pero su ámbito se dirige también a los temas importantes con los que deben lidiar los gobiernos de la región en el desarrollo mismo de sus sociedades.

En la comunidad de OCDE, la agenda típica se centra en las innovaciones recientes en la práctica de preparación de presupuestos; en ALC, la agenda se tendrá que concentrar en temas fundamentales de desarrollo y gobierno. El ámbito ambicioso de una agenda de presupuesto refuerza el caso para la creación de una red de ALC que actúe como un centro de intercambio de información continua para los países de la región que necesitan modernizar la administración y gestión de sus finanzas públicas.

Dos consideraciones añaden al argumento en favor de una red de presupuestos que vincule a los profesionales de la región. La primera es la insularidad habitual de la preparación de presupuestos, y la segunda, es la aparente preferencia de los gobiernos de ALC para adoptar prácticas que se aplican en países avanzados en vez de aquellas que se aplican en la región.

En mi opinión, los países de ALC se beneficiarían grandemente de un foro internacional porque la preparación de presupuestos es un proceso insular que fomenta la comunicación al interior de los gobiernos, más no entre los gobiernos. Cuando preparan y administran planes de gastos, los profesionales del ramo continuamente lidian con funcionarios de presupuestos y programas, ambos en el núcleo del gobierno y en ministerios y agencias gubernamentales. No obstante, todos ellos se encuentran asimilados en una cultura que no les permite discutir estos temas con extraños más allá de las fronteras de su propio gobierno. En contraste con los profesionales de la educación, la salud, el medio ambiente, el transporte y otras responsabilidades del gobierno, los encargados de preparar los presupuestos no interactúan regularmente con sus homólogos de otros países. En su mayor parte, la conducta de la preparación de presupuestos es el gobierno en conversación con sí mismo, en donde los extraños escuchan furtivamente y

ocasionalmente se suman a la conversación. Esta naturaleza de villa que tiene la preparación de presupuestos fue muy bien descrita por Heclo y Wildavsky una generación atrás en el espléndido estudio que realizaron sobre las prácticas de la preparación de presupuestos de Gran Bretaña. La villa de Whitehall que ellos caracterizaron en Gran Bretaña, tiene paralelos en la cultura de la hacienda de muchos países de ALC. Dentro de la villa, los participantes—tanto políticos como gerentes—interactúan regularmente entre sí, pero son cautelosos para tratar con otros. Cada gobierno tiene su idioma particular, internalizado en los formularios, reglas y clasificaciones del proceso de preparación de presupuestos, al igual que en el comportamiento, papeles y relaciones de aquellos que construyen y manejan los presupuestos gubernamentales. Existen elementos universales en el lenguaje de la preparación de presupuestos, pero cada país tiene sus formas y terminología únicas que refuerzan la insularidad de la preparación de presupuestos. Es un idioma privado, vivo y afectado por generaciones de experiencia, que es fácilmente entendido por los miembros del proceso, pero que es un rompecabezas para aquellos que no están conectados con el proceso.

Una red de ALC ayudaría a romper la insularidad de las personas encargadas de preparar los presupuestos motivándolas a aprender y adaptar de diferentes lugares o jurisdicciones y experiencias. Por ejemplo, un gobierno que contempla hacer un giro del presupuesto anual a un marco temporal de mediano plazo tendría acceso a las experiencias de los países vecinos que han procurado ampliar el marco temporal de la preparación de presupuestos. De acuerdo con la observación de este autor, a menudo, los gobiernos de ALC están más cautivados por los desarrollos lejanos que por lo que está

pasando en su propia región. Prefieren las innovaciones de los últimos adelantos de los países occidentales a los sistemas básicos que se encuentran en el área. Esta preferencia podría obligar a los países de ALC a favorecer reformas de vanguardia en vez de prácticas lo “suficientemente buenas” que han pasado las pruebas del tiempo.

Obviamente, los países de ALC debieran investigar y buscar las experiencias occidentales y adaptar las prácticas que puedan mejorar la administración pública, pero podrían ganar mucho más del intercambio de perspectivas e información con los países de la región en vez de irse muy lejos en busca de las últimas modas.

Este documento estudia algunos de los temas que probablemente sean de interés continuo para los funcionarios encargados de los presupuestos en la región. El gran número y la variedad de los temas crean un sólido caso para que el BID promueva el lanzamiento de una red regional de presupuesto. Los temas se organizan en cuatro categorías: desarrollo social y económico, gobernabilidad democrática, capacidad financiera y prácticas de presupuesto. Aunque la preparación de presupuestos es la categoría final, todos los temas que se presentan aquí chocan con la conducta de la preparación de presupuestos. Se ha colocado a la preparación de presupuestos al final de modo que enmarque, en términos generales, los retos que enfrentan los países de ALC, no solamente como cuestiones de procedimiento. Queremos discutir sobre cómo se puede replantear la preparación de presupuestos a fin de estimular el desarrollo, mejorar la gobernabilidad y fortalecer la posición financiera de los gobiernos nacionales. Si la preparación de presupuestos no aborda estos temas más amplios, los países de ALC podrían terminar con sistemas de preparación de presupuestos muy buenos en papel, pero pobres en cuanto a sus resultados en el desarrollo.

1. Desarrollo Social y Económico

Todos los países de ALC son, en distintos grados, obras en progreso. Ninguno está completamente desarrollado y la mayoría tiene una urgente necesidad de incrementar la producción económica, promover la integración social, mejorar los servicios públicos básicos, desarrollar mercados internos de capital y formalizar mercados laborales y la actividad empresarial. En su calidad de países subdesarrollados, la mayoría es vulnerable a la fuga de capitales, tiene tasas elevadas de pobreza y disparidades económicas más amplias de lo que es la norma en los países occidentales, y baja movilización de ingresos fiscales y tributarios. Los disturbios cíclicos tienden a ser más severos que en los países desarrollados y los shocks a cambios en las tasas de intercambio o de intereses, o de una caída en los precios de los productos a menudo descarrila al gobierno de la política presupuestaria prometida.

Definitivamente, éste no es un recuento total de las patologías asociadas con el subdesarrollo, pero es suficiente para indicar que la preparación de presupuestos se ve afectada negativamente tanto por los riesgos estructurales como por los riesgos cíclicos. Los problemas estructurales están arraigados en las tasas de crecimiento deprimidas (las cuales hasta hace poco han sido menores para muchos de los países de ALC que en décadas previas) que proporcionan una base de ingresos inadecuada para financiar los servicios públicos esperados, socavan la legitimidad de las instituciones democráticas y generan ineficacia y corrupción. El bajo crecimiento no es solamente una condición económica; también genera un comportamiento que debilita el gobierno. Además, los problemas no respetan las fronteras nacionales, porque el contagio de la crisis financiera en un país ondula por toda la región, desestabilizando los planes empresariales y de

gobierno. Cuando se fuga el capital, se eleva la inflación y se deprecia la moneda, sin importar de modo alguno que el país tenga un buen proceso de presupuesto que supuestamente llegue a los niveles de las normas internacionales. La preparación de presupuestos siempre se encuentra entre las primeras víctimas de la desorganización económica.

Las organizaciones financieras internacionales a menudo toman la posición de que los países subdesarrollados son pobres porque tienen instituciones públicas inadecuadas. Sin embargo, lo contrario está más cercano a la verdad: las brechas arraigadas entre las necesidades sociales y la capacidad fiscal inducen a los acosados políticos a jugar rápido y relajadamente con las reglas, obligan al gobierno a acortar su horizonte temporal y le ponen prima a salir del paso a duras penas. Los sistemas presupuestarios no pueden soportar el perverso comportamiento (incluyendo la corrupción) generado por el ingreso inadecuado, la falta de acceso a mercados de capital y la necesidad de refinanciar continuamente la deuda de corto plazo a tasas de interés extremadamente altas. Al señalar las implicaciones presupuestarias de ser un país subdesarrollado, no es mi intención de ninguna manera el argüir o discutir que los gobiernos en estos países no pueden hacer nada para levantarse solos. No son ni libres de tacha ni totalmente impotentes, pero las mejoras en la gestión financiera deben abrir un espacio con desarrollo.

Una red de presupuestos de ALC no sería un foro apropiado para discutir estrategias generales de desarrollo, pero sí lo sería para explorar la manera en que el presupuesto contribuye al desarrollo económico o lo retarda y para examinar los medios de amortiguar las políticas presupuestarias contra severos trastornos económicos. El

avance del argumento aquí es que hacer que el presupuesto sea un instrumento más efectivo de desarrollo nacional requiere que ciertas características del mismo difieran de la práctica occidental. De manera específica, la preparación de presupuestos en los países de ALC debe ser menos incremental y más estratégica, ligada a la planificación nacional u a otros medios de definir los objetivos y las prioridades, y sensible a las consecuencias de desarrollo de las políticas tributarias y de gastos.

Obviamente, ciertas rutinas de la preparación de presupuestos tienden a ser similares en todos los países, sin importar su estado de desarrollo. Estas características universales giran en torno a procedimientos para la entrega y revisión de las solicitudes de gastos, el papel de la oficina central del presupuesto en el manejo del proceso y un sistema de contabilidad para registrar el gasto público. Los países difieren en cómo llevan a cabo estas tareas básicas, pero todos las incluyen en la maquinaria de la presupuestación. Al crear una agenda para la red que se contempla, es importante concentrarse en aquellos aspectos de la preparación de presupuestos que distinguen a los países subdesarrollados de aquellos que son desarrollados.

Presupuestación Incremental versus Presupuestación Estratégica. En los países occidentales la presupuestación no es un instrumento de desarrollo. Como es propio de las democracias afluente y estables que tienen poca dificultad para financiar los programas establecidos (incluso cuando tienen déficits), la preparación de presupuestos en todo el mundo desarrollado es, fundamentalmente, un proceso de gobierno continuo en el sendero en el que ya se encuentra, a la vez que se realizan pequeños ajustes en el gasto debido a los cambios en el precio y la carga de trabajo y para financiar las iniciativas de programas. El presupuesto típico en estos países también realiza cortes marginales en

algunos programas inefficientes u obsoletos. El proceso es incremental, no de desarrollo ni estratégico: cada presupuesto está compuesto, en gran parte, sobre la base de decisiones que se tomaron en presupuestos previos. Además, al asignar recursos, el gobierno no le otorga una sostenida consideración a la creación de mercados, el fortalecimiento de las instituciones públicas, la provisión de servicios básicos a comunidades atrasadas y a otras políticas de desarrollo. No obstante, esta generalización no le otorga la debida consideración a las decisiones ocasionales que no son incrementales, pero sí caracteriza de manera exacta la tendencia dominante en la preparación de presupuestos occidental.

En algunos países desarrollados, los gobiernos han librado una guerra de 50 años contra el incrementalismo, mediante la introducción de una serie de reformas dirigidas a hacer que el proceso sea más estratégico. Desde la presupuestación de desempeño en los años 1950, a la presupuestación de programas y los sistemas de planificación-programación y presupuestación (PPBS) en los años 1960, a la presupuestación de base cero en los 1970 y la presupuestación por resultados en los 1980 y los 1990s, los gobiernos han procurado hacer que el proceso sea un poco menos incremental y más sensible a los cambios en las prioridades nacionales. Así, cada falla establece el escenario para la siguiente reforma. En la actualidad, los anti-incrementalistas colocan sus acciones en la presupuestación con base en el desempeño y en marcos temporales de gastos a mediano plazo (MTEF). Empero, incluso las reformas fallidas depositan algunos de sus procedimientos y orientación en la práctica de la preparación de presupuestos. No obstante, es justo llegar a la conclusión de que el incrementalismo ha triunfado en Occidente, a pesar del amplio aumento de los datos sobre programas y desempeño. El resultado de esta batalla fue preordenado por la avanzada situación de los países

desarrollados. El incrementalismo les queda bien a ellos porque pueden afrontarlo, y los ciudadanos parecen estar razonablemente satisfechos con lo que obtienen del gobierno. Tal vez, los países occidentales no puedan afrontar las comodidades del incrementalismo en el futuro, si es que se reduce el crecimiento y las poblaciones envejecen, pero ahora lo pueden hacer.

Los países de ALC también presupuestan incrementalmente, pero pocos pueden afrontar el hacerlo porque tienen no solamente necesidades sociales insatisfechas sino ingresos inadecuados. El incrementalismo condena a muchos a un futuro subdesarrollado, o a un crecimiento lento, vacilante que ensancha cada vez más la brecha entre ellos y los países ricos. Sin embargo, estos países también deben luchar contra la tentación del incrementalismo, aunque en comparación con los países desarrollados, ellos luchan contra obstáculos mucho más grandes. En primer lugar, los incrementos que se encuentran a su disposición tienden a ser mucho más magros, y en segundo lugar, sus presupuestos, a menudo están obligados legalmente (o constitucionalmente) a hacer gastos mandatorios para pensiones, salarios de empleados públicos y otras asignaciones autorizadas. Alargar el marco temporal de la preparación de presupuestos o insertar más datos de desempeño en el proceso no desarraigará el incrementalismo ni creará suficiente espacio en el presupuesto para las iniciativas de desarrollo.

Las ideas que se presentan a continuación para contrarrestar el incrementalismo presupuestario podrían ser estudiadas por la nueva red. Sería arriesgado y tal vez aventurado, esperar que estas tácticas transformen la preparación de presupuestos en un proceso de base cero, pero podrían ampliar el margen para las iniciativas de desarrollo.

(1) Algunos gobiernos (especialmente en el África) separan una parte del presupuesto en un fondo social que está reservado para la inversión en actividades que mejoran directamente el bienestar de las comunidades o las personas con desventajas. A fin de preservar la integridad del presupuesto, estos podrían ser “fondos virtuales” que se cuentan de manera separada, pero que se incluyen en el presupuesto. Sería útil examinar la experiencia lograda con estos fondos a fin de determinar si es que contribuyen al desarrollo nacional.

(2) Los fondos de licitación, tales como el que se ha establecido en Chile, reservan dinero para la competencia entre las unidades de gastos a fin de obtener recursos adicionales. Las unidades compiten por estos recursos mediante la presentación de propuestas de iniciativas que concuerdan con las prioridades de desarrollo del gobierno. A fin de tener un significativo impacto de desarrollo, un fondo de licitación tendría que tener una porción más grande del presupuesto que la que tiene en Chile. Además, ampliar el fondo probablemente requeriría que se hagan recortes en algunos programas existentes. Los fondos de licitación funcionan mejor cuando proporcionan capital simiente que obliga a las agencias a cambiar sus propios patrones y prioridades de gastos. No obstante, es probable que su impacto sea limitado cuando se perciben como una fuente de dinero adicional.

(3) Una red de ALC podría tomar la iniciativa de ayudar a los países miembros a establecer objetivos de desarrollo estratégico (congruentes con las metas de desarrollo del milenio) que estén vinculados a los presupuestos del país, de influenciar la asignación de recursos y permitirle al gobierno monitorear el progreso en el desarrollo de la sociedad. Los objetivos estratégicos diferirían de la producción y los resultados convencionales en

la medida en que serían a nivel de todo el gobierno y no específicos a un programa o a una agencia. Medirían el cambio en el bienestar social y servirían como señales direccionales para estimular el desarrollo.

(4) Los fondos de desarrollo o de inversión separados se han abandonado en los países occidentales y en general, las organizaciones internacionales los ven con malos ojos. En casi todos los países occidentales, los gastos recurrentes y las inversiones están consolidados. En los países desarrollados, la inversión pública generalmente asciende a sólo alrededor del 1-2 por ciento del PIB, bastante más bajo de lo que es necesario para crear infraestructura social y económica en los países subdesarrollados. Por esta razón, podría ser una buena idea separar el presupuesto de desarrollo, pero asegurar que no quede indebidamente reducido cuando los gobiernos enfrentan dificultades económicas y para monitorear el flujo de fondos para el desarrollo. Obviamente, los presupuestos recurrentes y de inversión deben ser combinados en el manejo del gasto agregado. Además, cuando se financian proyectos de desarrollo, es esencial que se tomen en cuenta los gastos de operación mediatos.

(5) La capacidad de un gobierno para generar ingresos tributarios está correlacionada con el desarrollo de un país. Cuanto menos desarrollado sea un país, menor es el porcentaje que tiene el ingreso tributario interno como parte del PIB. Una explicación de este patrón es que los países subdesarrollados generalmente tienen sectores informales grandes que escapan el pago de tributos; otra es que el gobierno puede carecer de suficiente legitimidad para incrementar las tasas de impuestos y cobrar lo que le deben; una tercera explicación es que los intereses del poder utilizan su influencia para bloquear cualquier cambio en el código tributario que podría producir

ingresos adicionales; una cuarta es que en los países pobres, la administración tributaria a menudo es ineficaz o corrupta.

Cualesquiera que fueran las razones, es importante que en las discusiones presupuestarias en ALC a los ingresos fiscales se les otorgue atención prominente. El BID ha llevado a cabo un estudio de 8 países a fin de determinar si es que las mejoras en el manejo de los gastos podría preparar el camino para que los gobiernos nacionales aumenten impuestos como parte de un “contrato social” en el cual las empresas y los hogares tributan más a cambio de obtener mejores servicios públicos. Un entendimiento explícito que vincule los dos lados del presupuesto es especialmente importante para permitirles a los países subdesarrollados escapar de la trampa fiscal que les niega recursos adecuados y les asegura servicios de inferior calidad. Si no cuentan con más dinero, estos países no pueden mejorar los servicios, pero sin mejores servicios, tampoco pueden obtener más dinero de los contribuyentes. En vista de la preponderancia de este problema en la agenda del BID, justifica darle alta prioridad en los diálogos presupuestarios.

Interfaz Planificación-Presupuestación. La planificación nacional alguna vez fue una herramienta clave para el desarrollo, pero hace tiempo ha caído en desuso en el mundo occidental y ha sido desacreditado en muchos países en transición. Empero, los países que se encuentran en necesidad de desarrollo tienen que planificar por su futuro de una forma en que no lo hacen los países occidentales. Estos países no pueden simplemente asumir que las condiciones socio-económicas serán mejores en el futuro, ni que presupuestando un año a la vez les permitirá reformular sus economías. Dentro de la región de ALC, existen dos modelos principales para incluir a la planificación en la

asignación de recursos. Los países se pueden diferenciar en términos de si tienen procesos de asignación centrados en la planificación o centrados en el presupuesto. En algunos, los planes de desarrollo multi-anuales mueven el presupuesto mediante la definición de las prioridades nacionales que tienen gran importancia en las decisiones de gastos a mediano plazo. En otros, la preparación del presupuesto es el proceso dominante y las asignaciones que se hacen mediante la misma no se encuentran condicionadas por planes preestablecidos. No obstante, sin importar su orientación, los países que dependen de la planificación deben tener medios eficaces de conectarla con los presupuestos anuales; y los países que basan todas las asignaciones en el presupuesto deben tener la capacidad para evaluar las opciones de gastos a la luz de los impactos esperados del desarrollo futuro.

La planificación nacional tiene la tendencia a ignorar las realidades fiscales, lo que trae como resultado que, posteriormente, las ambiciones del plan se frustren debido a la falta de recursos. La indiferencia de los planificadores ante las dificultades presupuestarias encuentra reciproca indiferencia de los encargados de preparar presupuestos a las promesas hechas en los planes. Este es un viejo problema para el cual Brasil ha forjado una nueva solución. El presupuesto plurianual del Brasil se prepara a principios del período de cada presidente de la república y cubre los próximos cuatro años. Aunque está estructurado por los programas del gobierno, el plan apunta a rehacer la sociedad. Según se prevé en la Constitución, el plan pretende guiar sólidamente la preparación de cada uno de los próximos cuatro presupuestos anuales. Hacia este fin, el plan es integral, puesto que cubre todos los programas por los que se hacen gastos

públicos. En efecto, el plan es un presupuesto de múltiples años que está orientado hacia el desarrollo nacional, no solamente al financiamiento de programas continuos.

En el modelo brasileño, el plan debe impulsar presupuestos anuales, es decir, se supone que cada presupuesto sea congruente con las prioridades y las asignaciones en el plan de múltiples años. En este caso, la integración de los dos procesos ha sido facilitada por la fusión de la planificación, la preparación de presupuestos y la gerencia en un solo ministerio, aunque con una secretaría separada para cada una de ellas. Como consecuencia de ello, los planes parecen ser más realistas que si hubieran sido encomendados a un ministerio cuya única cartera fuera la producción de un plan de mediano plazo cada 4-5 años. Sin embargo, existe la tendencia de que el plan y presupuesto del Brasil se desvíen a medida que el período presidencial llega a su conclusión y que la atención se dirige a la próxima elección.

En algunos países (tales como Chile y Uruguay), la preparación de presupuestos es el proceso dominante y las asignaciones que se hacen a través de ella no se encuentran impedidas por planes aprobados previamente. Sin embargo, en estos y otros países orientados hacia el presupuesto, se han hecho esfuerzos significativos para alargar el marco temporal de la preparación de presupuestos. El Uruguay adopta un presupuesto quinquenal (sujeto a un ajuste anual al principio de cada período presidencial); Chile se ha orientado a un marco de gastos de mediano plazo.

La variedad de enfoques provee oportunidad fértil para explorar varios temas que son importantes para el desarrollo en la región. Uno es la interfaz de planificación – presupuestación misma. ¿Un tipo de arreglo específico conlleva a un enlace más estrecho, más congruente de planificación y preparación de presupuestos? En particular,

¿el novedoso enfoque del Brasil ha superado el poco realismo habitual de los planes nacionales y en qué medida se respeta el plan en las asignaciones presupuestarias? ¿De qué manera lidian los países que tienen un presupuesto o un horizonte de planificación de mediano plazo con los disturbios o shocks cíclicos que sacan a la economía y el gobierno del sendero esperado? Finalmente, ¿de qué manera los países en los que el presupuesto es la actividad dominante, incluyen consideraciones estratégicas en las políticas de asignación de recursos y en otras políticas?

Un aspecto del desarrollo que es probable que gane prominencia en los próximos años es el establecimiento de nuevas instituciones regionales que vinculen o integren las economías de los países participantes. Mercosur podría ser el precursor de una unión más grande de países en las Americas, cuyos intereses se extienden más allá de asuntos puramente económicos a aspectos sociales, ambientales y de otros temas. Es probable que tome un tiempo considerable para que las instituciones regionales nuevas crezcan hasta lograr el ámbito y la prominencia de la Comunidad Europea, pero el impulso inevitable hacia la integración obligará a los países de ALC a tener un mayor interés en las prácticas y políticas presupuestarias de cada uno de ellos. En las próximas décadas, este desarrollo —casi con certeza—afectará la misión y las operaciones del BID, y le dará oportunidades frescas para influir no solamente la forma sino el trabajo de las nuevas instituciones internacionales. Incluso si el BID no está directamente involucrado, recibirá el impacto de los cambios fundamentales en las relaciones entre los países de la región. El BID puede desempeñar el papel de espectador o de facilitador, esta última posición permitiría que una red de presupuestos con base en ALC promoviera la compaginación

de procedimientos presupuestarios, estándares contables, reglas de transparencia y otras características importantes de la gerencia financiera del sector público.

Al pormenorizar varias áreas de interés potencial, mi propósito no es compilar una agenda sino más bien urgir a que se considere a la preparación de presupuestos como un motor del desarrollo, no solamente como una pieza más en el aparato administrativo de cada gobierno. En papel, muchos países—tal vez la mayoría de los países de la región ya tienen procesos de preparación de presupuestos razonablemente buenos. Lo que no tienen son sociedades bien desarrolladas y como no las tienen, las prácticas reales de la preparación de presupuestos se desvían de los procedimientos sólidos que han adoptado. Reformar la maquinaria de la presupuestación tendrá sentido y generará cambios solamente si avanzan los países de la región.

Gobernabilidad Democrática. Las mismas consideraciones se aplican al uso del proceso presupuestario para fortalecer la gobernabilidad democrática. La preparación de presupuestos es meramente una parte de la gobernabilidad, pero influye en todo el conjunto de capacidades de gestión pública, incluyendo el desempeño de los empleados públicos, el rendimiento de cuentas del gasto de los fondos asignados, la calidad de los servicios públicos y las relaciones fundamentales entre la ciudadanía y el gobierno. Además de ello, los temas del presupuesto se encuentran internalizados en los papeles y las relaciones de instituciones nacionales vitales: ejecutivos políticos y gerentes, la legislatura y el poder judicial. Un diálogo de presupuesto debiera lidiar con temas de gobernabilidad solamente en la medida en que los mismos se relacionan substancialmente con la recolección y el gasto de fondos públicos. La idea central es apalancar el poder del presupuesto para mejorar la legitimidad y eficacia del gobierno.

Presupuestación para Servicios. Las mejoras en la gobernabilidad democrática dependen en su totalidad de la cantidad y calidad del servicio público. La ciudadanía vive al gobierno a través de los servicios que recibe (o deja de recibir) del mismo. Pocas personas saben si el presupuesto abarca un año o se extiende al mediano plazo, o si es que el presupuesto está orientado a los insumos o los productos, pero los padres de familia sí saben si es que hay libros de texto y salones de clase disponibles para sus hijos y los pacientes saben si es que la clínica de salud tiene vendas y medicamentos. Las instituciones democráticas se deterioran cuando los servicios públicos no están disponibles o son inadecuados y declina el apoyo popular al gobierno. En opinión de este autor, enfocar el presupuesto en los servicios que proporciona el gobierno puede ser un medio eficaz de mejorar tanto los servicios públicos como la gobernabilidad en general. Cuando el gobierno presupuesta, debiera poder decirle a su ciudadanía: “Éste es el número de poblados que tendrán clínicas de salud el próximo año y esto aumentará el número de poblados con clínicas por la siguiente cantidad con respecto al año anterior”. Además, debiera poder emitir declaraciones similares con respecto a todos los servicios clave que se le proporciona directamente a la ciudadanía.

Algunos podrían considerar que esto es presupuestación de desempeño, pero lo que se contempla aquí es más simple y más básico. En contraste con la medición del desempeño contemporáneo, el cual usualmente se concentra en insumos y productos, un proceso de presupuesto orientado al servicio asignaría recursos sobre la base de las tareas y las actividades llevadas a cabo por las entidades del gobierno. Muchos países que procuran introducir la presupuestación de desempeño han quedado paralizados por debates estériles sobre si que medidas particulares son productos o resultados o si es que

miden impactos o eficacia. La idea que se expresa aquí se fundamenta en la noción de que la mejor manera de vincular recursos con servicios es especificar en el presupuesto las actividades que se llevarán a cabo si es que llegara el dinero. Las actividades son a lo que se dedican las agencias públicas y en lo que gastan sus fondos. Las actividades están directamente controladas por las agencias de gastos; son el punto de reunión de los ciudadanos con el gobierno. Los alumnos se educan cuando el gobierno construye escuelas, coloca maestros calificados en las salas de clase, provee libros de texto y útiles escolares y así sucesivamente. Algunos podrían argüir que éstos son insumos y lo que en realidad importa son los resultados, pero definitivamente, no hay resultados cuando no hay insumos.

Una red de preparación de presupuestos de ALC podría ser pionera en el establecimiento de conceptos y aplicaciones nuevas en la presupuestación orientada a los servicios. Podría ser sensato que la red auspicie experimentos e investigación sobre enfoques distintos para la implementación de una estrategia de servicio. Una idea sería que el gobierno desarrolle una línea de base (paralela a las líneas de base financieras que se utilizan ampliamente en los sistemas MTEF) de servicio que muestre los tipos y volúmenes de servicios provistos de acuerdo con las asignaciones presupuestarias actuales y los cambios que ocurrirían si es que se aumentaran o redujeran las asignaciones. Una línea de base de servicios focalizaría actividades clave, no todas las tareas que lleva a cabo el gobierno. Cuando se propone un cambio de presupuesto, el presupuesto revelaría el número de escuelas o salas de clase que se operan de conformidad con las políticas actuales y las escuelas y salas de clase adicionales a ser construidas y operadas de acuerdo con los cambios de política que se propone o se

adoptan. El presupuesto mostraría una línea de base y las actividades propuestas para todos los servicios que se les proveen directamente a los ciudadanos. Estas medidas debieran tener también una dimensión cualitativa, como por ejemplo la preparación y motivación de los maestros.

La presupuestación orientada a los servicios requiere de una gran capacidad en el gobierno, incluyendo la presentación de informes oportuna y exacta sobre las actividades, la vinculación de recursos y servicios, la comparación de los servicios objetivo con los servicios reales, y (lo más difícil de todo) un servicio civil comprometido que satisface las responsabilidades que le han sido asignadas. Una de las tareas de una red de presupuestos de ALC sería alentar el intercambio de ideas y experiencias sobre la actualización de reformas presupuestarias que apuntan a mejorar los servicios públicos.

Productividad de los Empleados Pùblicos. La mayoría de los servicios públicos los proporcionan los empleados públicos. Su desempeño es un determinante crítico de la calidad de los servicios públicos. El gobierno no puede desempeñarse bien si es que aquellos a los que da trabajo no lo hacen. Construir salas de clase y equiparlas con libros de texto, útiles y provisiones no genera una educación eficaz si es que los maestros no están calificados, no van a trabajar o si no les importa si es que los alumnos aprenden o no.

Por su parte, los costos salariales son un componente importante de los presupuestos nacionales en toda la región, y en general, es una parte más alta del gasto general que en la comunidad de la OCDE. Aunque las condiciones difieren a lo largo de la región, unos cuantos de los países de ALC sufren de clientelismo, lo cual les ha dejado con un servicio civil bastante grande, con mal desempeño, indiferente e insensible, junto

con gerentes y personal mal calificados, bajos sueldos y baja moral. El remedio que a menudo exigen las IFI es que los países que enfrentan desequilibrios fiscales severos deben recortar los costos salariales. No obstante, desde la perspectiva de la estrategia de servicio que se esbozó anteriormente, esto podría ser contraproducente y casi siempre es muy impopular. En algunos países de ALC, esfuerzos bastante notables para modernizar el estado han sido bloqueados por la oposición de trabajadores que se sienten amenazados por la pérdida de sus trabajos y por sindicatos con buenas conexiones políticas.

Recortar las planillas de pago puede liberar fondos para los aumentos salariales de aquellos que se quedan en el trabajo. Sin embargo, esto no remediará por sí mismo las deficiencias de los servicios públicos y en realidad, podría incluso empeorar estos problemas. Si las clínicas de salud no cuentan con el personal suficiente, el tener menos enfermeros con seguridad empeorará la situación, lo mismo aplica al mantenimiento de la ley y el orden por parte de la policía, la educación de niños en edad escolar por parte de los maestros, hasta llegar al fondo de la nomina de todo el empleo público.

La red de presupuestación puede asistir a los países de ALC a lidiar con este tema tan difícil mediante el auspicio de la investigación y la divulgación de datos sobre la contratación de personal y los niveles de pago, y a través del examen de esquemas de pago de acuerdo al desempeño y de otras innovaciones contemporáneas en la gerencia de recursos humanos. No obstante, es importante reconocer que la eliminación de raíz de las patologías existentes en el comportamiento y el desempeño del servicio civil se encuentra fundamentalmente fuera de los límites del proceso del presupuesto y recae en el núcleo de los valores políticos y sociales. Empero, también es evidente que los presupuestos de muchos de los países de ALC no se pueden reparar si es que persisten las ineficacias en la

contratación del personal para la provisión de servicios públicos. El costo principal de un servicio civil con mal desempeño es un gobierno de mal desempeño que falla en satisfacer las necesidades sociales básicas porque a aquellos a los que se les ha encomendado la provisión de los mismos no les importa, no se presentan a trabajar como debieran o consideran su trabajo como un beneficio o recompensa por su lealtad a un partido.

Instituciones Presupuestarias. La preparación de presupuestos pasa a través de todo el tejido institucional del gobierno, por ejemplo, en lo que se refiere al papel de la legislatura nacional y los tribunales. En varios de los países de ALC, la legislatura ejerce independencia presupuestaria y es libre de enmendar las políticas tributarias y de gastos que les proponen a las mismas. La expansión del poder de la legislatura sobre el presupuesto es una tendencia mundial, incluso en los regímenes parlamentarios que le otorgan al gobierno una abrumadora ventaja en asuntos de ingresos y egresos. El crecimiento del poder legislativo ha coincidido con los esfuerzos para ampliar el horizonte temporal del presupuesto y para fortalecer el control sobre los agregados fiscales. En la mayoría de los países, los legisladores están acostumbrados a considerar solamente el año inmediatamente posterior cuando votan sobre asignaciones. Los sistemas presupuestarios modernos los obligan a evaluar los impactos de sus acciones dentro de un marco de mediano plazo, y a estar atentos de los efectos sobre los totales del presupuesto cuando actúan sobre medidas particulares de ingresos o egresos. Sería útil para la red de presupuestos estudiar el papel de la legislatura en la revisión y enmienda del presupuesto, el uso que hacen de los informes y evaluaciones preparados por las autoridades de auditoría y el impacto de la acción legislativa en la política fiscal.

En algunos países de ALC, las Corte de justicia tienen una influencia prominente en el gasto público. En algunas Corte, han interpretado el lenguaje constitucional o estatutario de formas que obligan la asignación de fondos para fines particulares; en otros han defendido reclamos contra el gobierno. Éste es un tema sensitivo en los países afectados, pero no se puede ignorar si es que los gobiernos nacionales quieren a retener (o volver a ganar) el control de las finanzas públicas.

Democratización del proceso presupuestario. En sus etapas iniciales, hace varios siglos, la preparación de presupuestos surgió como un medio de democratizar el gobierno, limitando las cantidades que gastaba y haciendo a los líderes responsables de sus acciones. En tiempos más recientes, la preparación de presupuestos ha tendido a retardar la expresión democrática porque es un proceso cerrado y tecnocrático. Esta generalización aplica a las democracias de todo el mundo; no se dirige específicamente a los países de ALC. Los esfuerzos para hacer que la gestión de las finanzas públicas sea más transparente apunta a volver a democratizar el proceso. Uno no se debiera sorprender si es que esta tendencia ganara fuerza en las próximas décadas, y que gobernara la atención de los políticos y los burócratas del presupuesto en los países desarrollados y subdesarrollados. Además, es probable que encuentre un nicho en la OCDE y las agendas presupuestarias.

La historia de la preparación de presupuestos y el desarrollo de la democracia moderna están estrechamente entrelazados. No es exageración alguna el decir que el emerger de las legislaturas democráticas fue impulsada por la presión de darle a los ciudadanos, a través de representantes elegidos, una voz en las acciones tributarias y de gastos. La preparación de presupuestos surgió como un medio de exigirle al gobierno

que presente un plan financiero ante la legislatura, especificando sus ingresos y sus intenciones de egresos para el siguiente período. Pero a pesar de sus orígenes como una institución democratizante, en la actualidad, muy rara vez, se considera a la preparación de presupuestos de esta manera. Para la mayoría de los ciudadanos y muchas legislaturas, es un proceso cerrado e intimidante que es transparente solamente en el sentido técnico de que el gasto planificado y el gasto real se publican en presupuestos anuales y estados financieros. En realidad, el proceso por el cual se deciden las cantidades de egresos está separado de la participación pública. El presupuesto revela las decisiones que fluyen del proceso, pero dice poco acerca de los supuestos, y alternativas subyacentes y las implicaciones de programa. Presupuestar es reunir a la sociedad civil en el proceso después de que se ha hecho el trabajo, cuando generalmente es demasiado tarde para tener algún impacto real en el mismo. Ésta es una forma empobrecida de la democracia que induce pasividad y cumplimiento y hace que el proceso sea más autoritario, pero mucho menos participativo.

En ALC y en otras regiones, las organizaciones internacionales han promovido la participación de la sociedad civil como un medio para generar la apertura de las instituciones políticas, abordando problemas críticos de desarrollo social y equidad y fortaleciendo los regímenes de rendimiento de cuentas. Uno puede imaginar un papel de liderazgo para la red de presupuesto en crear y probar nuevas formas de abrir el proceso del presupuesto mientras se mantiene la disciplina fiscal y se mejora la eficacia de los gastos. La presupuestación electrónica es una de estas iniciativas; les permite a los ciudadanos a tener acceso a datos presupuestarios a través de la Internet. La presupuestación plebiscitaria da un gran paso más adelante proporcionándoles a los

ciudadanos una voz antes de que se tomen las decisiones. Mi idea no es promover una innovación en particular sino más bien, indicar que la marcha de la democracia afectará profundamente las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía.

Capacidad Financiera. Los países de ALC tienen, generalmente, un margen mucho más pequeño para salir bien librados de las dificultades financieras que la mayoría de los países desarrollados. Debido a las grandes cargas de deuda que poseen, y su exposición a las fluctuaciones de las tasas de interés y de cambio, estos países tienen poco espacio para deslices fiscales y deben darle atención sostenida a los factores externos (regionales y globales) que interfieren con su bienestar financiero. Por estas razones, existe una considerable urgencia para definir las normas y las prácticas que equilibren las necesidades de desarrollo y los riesgos fiscales. Es probable que éste sea un tema prominente y recurrente en las agendas de la red de presupuestos. Además, es también un tema que exige tanto disciplina del país como cooperación internacional.

Peso de Deuda. No es poco común que los países de la región pasen por períodos de crecimiento económico y estabilidad financiera, seguidos de períodos de crisis y colapsos en los que cae vertiginosamente el valor de la moneda, se elevan las tasas de interés y los déficits presupuestarios se salen de control. Una de las principales causas de este patrón es la pesada acumulación de la deuda en los buenos tiempos, a la que no se puede dar servicio en los malos tiempos. La superficialidad de los mercados internos de capital obliga a los gobiernos de ALC a obtener préstamos en el exterior, y la falta de confianza de los inversionistas los obliga a conseguir empréstitos a corto plazo. Cuando las condiciones económicas se deterioran, el gobierno debe refinanciar continuamente la deuda que se va venciendo a una tasa de interés mucho más alta, a veces incluso, a tasas

usureras, y tiene dificultades para cumplir con sus obligaciones. Los crecientes cambios de interés empujan hacia afuera las necesidades sociales y el gasto público se contrae, al mismo tiempo que declina el rendimiento económico.

Éste es un tema que exige urgente atención en la comunidad de ALC, no solamente en la red de presupuestos sino también en otros foros regionales e internacionales. Estabilizar la carga de la deuda requiere que los gobiernos tengan superávits primarios sustanciales, como lo ha hecho el Brasil en los últimos años. Pero esto puede estar más allá del alcance de los países pobres que muy rara vez tienen crecimientos robustos y que tienen dificultad para financiar las necesidades sociales insatisfechas. Insistir en que estos países adopten políticas contraccionarias para constreñir los déficits durante las depresiones es cuestionable en términos morales y económicos. Hacerlo profundiza el empobrecimiento de la gente de bajos recursos económicos y le roba al país la inversión que le daría un futuro más brillante.

Los países desarrollados y subdesarrollados responden a la adversidad económica de formas fundamentalmente diferentes. Cuando un país desarrollado pasa por una debilidad económica, generalmente, el gobierno tiene un déficit mayor, presta más para cubrir déficits de ingresos y se mantiene en el curso de gastos autorizado en el presupuesto. Sin embargo, muchos de los países de ALC enfrentan una adversidad similar rehaciendo el presupuesto y recortando la inversión discrecional y los gastos de mantenimiento. La razón fundamental de este doble estándar es que los países desarrollados no tienen dificultad alguna para obtener préstamos para cubrir sus déficits, mientras que los países más pobres arriesgan salidas de capital. No obstante, la comunidad internacional también refuerza este doble estándar insistiendo en que los

países dependientes se ajusten los cinturones, añadiendo así, a las presiones contraccionarias.

Yo creo que uno de los papeles más valiosos de un diálogo presupuestario sería alentar una reconsideración de las respuestas del gobierno (y de las IFI) ante la presión fiscal mediante la creación de reglas fiscales apropiadas tanto para los buenos tiempos como para los malos. Existe una urgente necesidad de nuevas reglas e instrumentos para lidiar exitosamente con las dificultades fiscales y para proveer alertas tempranas de tensión. Los países de ALC y la comunidad internacional tienen un papel que jugar para aislar el contagio financiero que a menudo se extiende a los países que han manejado sus finanzas prudentemente, y para establecer condiciones que permitan que el crecimiento económico sea sostenido.

Reglas Fiscales. La estabilización de la deuda pública se facilitaría mediante reglas fiscales que limiten la deuda del sector público y las cargas de la deuda. Estas reglas vienen en diversas variedades. Algunas de ellas (tales como la regla del déficit estructural de Chile) son auto-impuestas; otras (tales como las condicionalidades del FMI) son impuestas por autoridades externas. Algunas tienen objetivos fijos que no hacen distinción entre los períodos de expansión y los de contracción; otras sí diferencian entre los déficits estructurales y los cíclicos. Todas las reglas fiscales dependen de medios de cumplimiento; éstos incluyen las normas de contabilidad, los requisitos de presentar informes y la respuesta ante los incumplimientos reales o proyectados. Tal vez el elemento más importante es la determinación del gobierno de guiarse por las reglas. A menudo, sin embargo, el cumplimiento está sujeto a negociación entre el gobierno afectado y la entidad responsable del cumplimiento. Los encargados del cumplimiento

podrían tener la mano más débil en esta relación, especialmente cuando la economía es débil. A juzgar por la experiencia de Europa con el Pacto de Estabilidad, parece que los encargados del cumplimiento se retiran cuando la debilidad de la economía genera que se incumplan las reglas fijadas.

A menudo se presume que las reglas fijadas son esenciales para la disciplina fiscal porque no varían de acuerdo a las preferencias de los políticos. En algunas circunstancias, no obstante, las reglas flexibles que se establecen y que pueden ser cambiadas por los dirigentes políticos pueden ser más eficaces. La Ley de Responsabilidad Fiscal de Nueva Zelanda, la cual no le obliga al gobierno a un objetivo actual, ha sido un modelo para otros países, incluidos algunos en ALC. El modelo de la responsabilidad fiscal requiere que el gobierno anuncie formalmente los objetivos y que explique los cambios o desviaciones de ellos. Arreglos similares se han implementado a través de la Carta de la Honestidad Presupuestaria de Australia y acuerdos de coalición en los Países Bajos. Aunque estos tipos de arreglos han estado en vigencia por apenas una década o menos, muestran considerable promesa, podría ser que las reglas que se encuentran fundamentadas en el sólido compromiso político sean más firmes que aquellas que se les imponen a políticos renuentes.

Recientemente, un número de los países de ALC ha adoptado variantes del modelo de responsabilidad fiscal, incluyendo a la Argentina, el Brasil, Colombia y el Perú. Una característica importante de estos arreglos es que cubren tanto a los gobiernos nacionales como a los subnacionales. En efecto, los gobiernos en todos los niveles negocian un contrato en el que se especifican los límites fiscales dentro de los que operarán. El concepto de niveles múltiples es necesario debido al papel prominente de

los gobiernos subnacionales en las finanzas generales de estos países. Podría ser prematuro evaluar estos arreglos, los cuales han estado en vigencia generalmente sólo unos pocos años, pero son ciertamente maduros como para que una red de presupuestos los vigile y divulgue información sobre varios tipos de reglas fiscales.

Riesgos Fiscales. En los países desarrollados, el gobierno es el titular del riesgo financiero para la sociedad. Indemniza a los trabajadores contra la pérdida de trabajo, a la gente enferma contra el costo de los cuidados de salud, a los ancianos contra la pérdida de ingreso y así sucesivamente. Algunos riesgos son pasivos directos del gobierno; otros son pasivos contingentes que se vencen solamente de conformidad con ciertos eventos. Cuando el gobierno garantiza el riesgo fiscal, tiende a debilitar el control de sus finanzas porque generalmente, los riesgos se vencen en el futuro, no en el período durante el cual se asumen. Existe la tendencia a subestimar los costos presupuestarios futuros, o incluso a considerar algunos riesgos como gratuitos (como, por ejemplo, cuando el gobierno garantiza préstamos privados).

Muchos gobiernos, tal vez la mayoría, de los gobiernos nacionales no tienen una contabilidad completa de los riesgos a los que están expuestos. Sería muy valioso que la red de presupuestos asista a los países a hacer un inventario de los riesgos que han asumido a través de la emisión de garantías, esquemas de seguro y otras obligaciones directas o contingentes. Pocos gobiernos nacionales toman provisiones para estos riesgos en sus presupuestos, pero a menudo se vencen durante épocas de tensión, cuando la posición del presupuesto del gobierno se ha desgastado debido a condiciones económicas adversas y a factores relacionados. Por ejemplo, un gobierno podría indemnizar a las empresas contra los cambios en las tasas de interés o en las tasas de cambio. Es más

probable que estas obligaciones contingentes se venzan cuando la economía esté deprimida.

También sería útil que la red, posiblemente en cooperación con las IFI, desarrolle normas y criterios para asumir riesgos y para evaluar los costos esperados antes de que se asuman las obligaciones. Un área de política activa que ha atraído mucho interés internacional es el uso de asociaciones público-privadas para proyectos de infraestructura costosos. En esas asociaciones, el gobierno a menudo garantiza un rendimiento en la inversión, con lo cual asume nuevos riesgos que pueden obligar pagos 10 o más años después. La atracción de las asociaciones puede inducir a los gobiernos participantes a pasar por alto los riesgos mediatos. La red de presupuestos proporcionaría un servicio valioso haciendo un llamado de atención hacia los riesgos incluidos en estos arreglos.

Prácticas Presupuestarias. Muchos países de ALC tienen sistemas presupuestarios de “libro de texto” en papel, pero sistemas deficientes en la práctica. Los principales culpables de esto son las asignaciones excesivas, las cuales le privan al presupuesto de los recursos incrementales para nuevas prioridades de gastos, la variación crónica entre los gastos autorizados y los gastos actuales, lo cual le priva al presupuesto de legitimidad, y datos inadecuados sobre los resultados de los programas, lo cual le priva de eficacia al presupuesto. En muchos países de ALC, persiste una brecha entre los procesos de preparación de presupuestos formal e informal, entre la manera en que se supone que funcione el proceso y la manera en que realmente lo hace. La informalidad en el gobierno es un paralelo de la informalidad en la economía y la sociedad, y afecta las adquisiciones, el empleo público y a otros procesos administrativos además de la preparación de presupuestos. En los países en los que predomina la informalidad, la

reforma del proceso presupuestario no produce la mejora esperada porque los cambios en los procedimientos formales a menudo no se toman en cuenta cuando se asignan recursos.

Asignación de Recursos. En casi todos los países, la descripción del libro de texto de la preparación de presupuestos como un proceso para decidir entre demandas en competencia sobre recursos limitados, tropieza con la realidad de que la mayor parte de los gastos están asignados antes de que se tomen decisiones. La proporción del presupuesto que se encuentra pre-comprometida tiende a ser un poco más alta en ALC que en otras regiones, pero la diferencia principal es que los recursos incrementales son más magros en los países subdesarrollados que en los desarrollados. Además, varios pagos de transferencia se encuentran asignados constitucionalmente en algunos países de ALC, haciendo que para el gobierno sea muy difícil hacer incluso ajustes marginales. La asignación de fondos es especialmente dañina cuando el gobierno está obligado por fuerza mayor económica a reducir la pequeña porción del presupuesto que se mantiene a su discreción, tales como los gastos de inversión y los útiles y materiales escolares. Éste es un tema sensitivo, y un ataque frontal contra la asignación de fondos probablemente no tendría éxito alguno. El diálogo del presupuesto no puede evitar este tema, pero debe tratarlo con mucho cuidado, estudiando los tipos de asignación de fondos y el grado de las mismas e investigando los esfuerzos exitosos para aminorar el problema.

Variación del Gasto Real y el Aprobado. En los países desarrollados, las asignaciones de gastos que se hacen durante la preparación del presupuesto generalmente se implementan durante la ejecución del mismo; en los países pobres, las decisiones sobre los gastos se revisan, en ocasiones varias veces durante el año, para acomodar cambios en el flujo de caja del gobierno. Cuanto más re-presupuesta durante el año, menos incentivo

tiene un gobierno para preparar un presupuesto realista al inicio del año. Algunos países subdesarrollados preparan presupuestos poco realistas con la expectativa de que el gasto real lo decidirán detrás de puertas cerradas los agentes del poder quienes no son responsables de sus acciones ante el público ni la legislatura. Esta práctica puede ayudar a los países a mantener disciplina fiscal, pero menoscaba la transparencia del presupuesto y abre las puertas a la corrupción.

Cuando el presupuesto oficial autoriza de manera poco realista un gasto alto que no se puede financiar con los recursos disponibles, es de poco beneficio ampliar el horizonte temporal del proceso adoptando un marco de mediano plazo. Si el presupuesto no rige el año en curso (o inmediatamente posterior), ciertamente no será mandatorio para los años futuros. Restituir el hábito y la norma de la presupuestación realista justifica la más alta prioridad. El diálogo presupuestario debiera iluminar este problema y asistir a los gobiernos que luchan por estabilizar las finanzas públicas en el desarrollo de planes de gastos realistas.

Horizonte Temporal de la Presupuestación. Los países que tienen presupuestos anuales factibles de implementar pueden estar listos para pasar a un plazo mediano (típicamente de 3-5 años) para medir el impacto fiscal futuro de las decisiones presupuestarias actuales. Un buen número de países, en la región y en todo el mundo, han adoptado formalmente un marco de gastos a mediano plazo (MTEF, por sus siglas en inglés), pero (en mi opinión) pocos países han hecho uso eficaz de esta innovación. En muchos países, el MTEF es un documento (o proceso) aparte paralelo al presupuesto anual, proyecta ingresos y gastos futuros, pero no es la base real para las decisiones

presupuestarias actuales. En otros países, el MTEF es un ejercicio técnico, algo adicional que el gobierno tiene que producir en la preparación de presupuestos anual.

Un gobierno solamente puede tener un presupuesto a la vez. Para que el MTEF sea eficaz, se debe convertir en el presupuesto anual, es decir, el medio para decidir cuánto gastar en cada uno de los próximos 3-5 años. El presupuesto del próximo año debe ser el primer año del MTEF, no un ejercicio aparte. Además, el MTEF debe ser la responsabilidad del personal del presupuesto central, no de una entidad aparte la cual se encuentra separada del trabajo continuo del presupuesto. Asistir a los gobiernos a implementar el MTEF u otras reformas que amplíen el marco temporal sería un excelente uso de los recursos de la red de presupuestos. Muchos gobiernos quieren un MTEF; necesitan que se les guíe para que lo hagan correctamente.

Información sobre los Resultados. Junto con el MTEF, la presupuestación de desempeño se clasifica entre las reformas contemporáneas más populares. Debido a que la presupuestación de desempeño tiene tantas variedades, que abarcan desde el incluir la información sobre la carga de trabajo para vincular explícitamente los recursos con los resultados, el término que se utiliza aquí (información sobre los resultados) cubre una amplia gama de prácticas. Además, como se mencionó anteriormente, este autor cree que la presupuestación para los servicios y actividades sería la manera más fructífera de sensibilizar a los que se encargan de preparar los presupuestos sobre los importantes impactos que tienen sus decisiones.

En el gobierno, es mucho más fácil medir los desempeños que actuar sobre la base de la información sobre el desempeño. La verdadera prueba de un sistema de desempeño no consiste en saber si es que se producen datos o no, sino más bien si es que

se utilizan estos datos, especialmente en la preparación de presupuestos y en otros procesos críticos. La red SBO de la OCDE llegó a la conclusión de que los gobiernos no pueden presupuestar para resultados si es que no administran para obtener resultados. Es decir, la cultura de la gestión pública debe estar orientada a la finalidad de las agencias del gobierno y a los medios organizados por medio de los que producen (o fallan en producir) resultados. Aislar los procedimientos presupuestarios del resto de la gestión pública no avanzará la causa del desempeño. Una implicación importante de esto es que una red de gestión presupuestaria de ALC tendrá que ampliar su perspectiva para considerar una gama de temas de gerencia.

Sistemas Integrados de Información Financiera. En una medida mucho mayor que en cualquier otra región, los países de ALC han invertido en sistemas integrados de información financiera que vinculan a un amplio ámbito de contabilidad, presupuestación y otros procesos de gerencia financiera. Estos sistemas han estado funcionando por más de una década en algunos países y parece que han sido significativamente eficientes en las operaciones financieras de rutina. Es una pregunta abierta, no obstante, si es que han cambiado las formas en las que los gobiernos administran los fondos públicos, especialmente durante la implementación del presupuesto. Los sistemas integrados pueden impulsar la descentralización de la gerencia financiera y darles a los gerentes de línea una mayor discreción en la implementación de sus presupuestos. Alternativamente, pueden permitirles a los funcionarios centrales monitorear y controlar de manera más estrecha las decisiones operacionales. Un sistema integrado, si se utiliza apropiadamente, cambia las relaciones entre las unidades de gastos y los controladores centrales.

A pesar de la inversión en estos sistemas, las organizaciones internacionales no han evaluado sistemáticamente la forma en la que han sido utilizados ni sus impactos en la gerencia pública. Ésta sería un área fértil para el estudio por parte de la red de presupuestos.

Para Empezar. Esta es una agenda amplia que puede mantener ocupada por muchos años a la red de presupuestos. También es una agenda que cambiará de un año al otro, a medida que cambien los intereses y las oportunidades y a medida que los funcionarios del presupuesto ganen confianza en la red. Yo solicitaría que para empezar, la red proceda en dos ámbitos, uno centrado alrededor de una reunión anual, el otro basado en la investigación en la región. Ambos requerirán importante apoyo y liderazgo de parte del BID quien tendría el papel principal en la organización de las reuniones y en establecer la agenda, y además, tendría que solicitar activamente la participación de los países miembros.

Si un SBO de ALC siguiera la fórmula de la OCDE, mucha de la investigación se obtendría de informes de estudios de casos preparados por los países participantes. Obviamente, este banco de datos no sería ni tan riguroso ni tan objetivo como uno compilado por los especialistas del BID, pero es muy probable que motive a los países a participar más que con uno preparado por el Banco. Además, en la medida en que la meta de la red es alentar a los países a aprender los unos de los otros, este tipo de investigación podría ser más productivo. Obviamente, el BID seguiría teniendo su propio programa de investigación (como lo tiene la Secretaría de la OCDE), pero una gran parte del intercambio en las reuniones giraría en torno a las experiencias de los países.

Podría tomar unos cuantos años para que los funcionarios presupuestarios se hicieran a la idea de tener reuniones anuales en las cuales sus propios sistemas se encuentran bajo discusión. En sus años iniciales, SBO alentaba el diálogo empezando cada reunión anual con una “rueda de la mesa”, la cual invitaba a los delegados a presentar desarrollos interesantes en sus propios países. Este ejercicio tomaba normalmente medio día de cada reunión de dos días de duración y el resto del programa se dedicaba a la discusión de ponencias preparadas, que a menudo se derivaban de los estudios de caso de los países.

La OCDE ha completado ya 25 años de reuniones anuales, y la asistencia es ahora más vigorosa que antes. SBO ha añadido varias reuniones durante el año sobre temas actuales, tales como la preparación de presupuestos y la contabilidad en valores devengados y la gerencia de desempeño, al igual que una revista especializada que publica sus investigaciones. De todos modos, éste es un programa de mérito y valioso que es probable que crezca y se consolide en las próximas décadas. Uno espera un éxito similar en una red de ALC.